ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/272575732

Enjeux des politiques de la famille en France

Article *in* Projet · June 2011

DOI: 10.3917/pro.322.0045

CITATIONS
4

READS
673

1 author:

Claude Martin
French National Centre for Scientific Research
554 PUBLICATIONS **3,331** CITATIONS

SEE PROFILE

All content following this page was uploaded by Claude Martin on 22 February 2015.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

CAIRN.INFO
Chercher, repérer, avancer.

ENJEUX DES POLITIQUES DE LA FAMILLE EN FRANCE

Claude Martin

C.E.R.A.S | *Revue Projet*

2011/3 - n° 322
pages 45 à 51

ISSN 0033-0884

Article disponible en ligne à l'adresse:

---

http://www.cairn.info/revue-projet-2011-3-page-45.htm

Pour citer cet article :

Martin Claude, « Enjeux des politiques de la famille en France »,
Revue Projet, 2011/3 n° 322, p. 45-51. DOI : 10.3917/pro.322.0045

Distribution électronique Cairn.info pour C.E.R.A.S.

© C.E.R.A.S. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 85.171.115.40 - 22/02/2015 10h45. © C.E.R.A.S

Enjeux des politiques de la famille en France

Claude Martin

Peu de pays européens ont une politique familiale aussi explicite que celle de la France. À l'origine en soutien à toutes les familles, cette politique tend à présent à privilégier les plus vulnérables d'entre elles, et à viser les individus dans la famille. Son avenir dépend fortement des contraintes budgétaires et des jeux d'acteurs.

La politique familiale française passe pour une des plus anciennes et des plus explicites en Europe. La France détenant actuellement l'indicateur conjoncturel de fécondité le plus élevé d'Europe, elle passe aussi pour l'une des plus efficientes, dans une période où les institutions européennes insistent sur l'enjeu du renouvellement des générations pour le maintien et l'équilibre du modèle social européen. Depuis son institutionnalisation à la fin des années 1930, cette politique a connu d'importantes évolutions, parallèlement aux changements de pratiques et de normes familiales, mais aussi aux changements politiques. Plusieurs modèles d'interprétation de ces variations peuvent être avancés selon que l'on privilégie les facteurs économiques et démographiques, les variables politico-institutionnelles, les mutations culturelles ou l'évolution des idées. Pour notre part, nous repérons plusieurs phases dans l'histoire de ce secteur, au croisement de deux systèmes de tensions, opposant l'universalité à la sélectivité, et le familialisme à l'individualisme. Nous évoquons ici quelques-uns des principaux défis pour le proche avenir de ces politiques.

Claude Martin est sociologue, directeur de recherche au CNRS, directeur du Centre de recherche sur l'action politique en Europe (Sciences Po Rennes-Université de Rennes 1 et l'École des hautes études en santé publique). Cet article reprend en partie un texte de *Politiques publiques. 2, changer la société*, Virginie Guiraudon et Olivier Borraz (dir.), Presses de Sciences Po, 2010, pp. 31-55.

projet 322 – 2011, pp. 45-51, 4 rue de la Croix-Faron, 93217 La Plaine Saint-Denis

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 85.171.115.40 - 22/02/2015 10h45. © C.E.R.A.S

Une spécificité française

Définir la politique de la famille et son champ d'action est incontestablement un défi. L'analyse comparée le révèle avec clarté. Pour des raisons diverses, un certain nombre de pays européens n'ont pas conçu de secteur spécifique d'action publique correspondant à ce que l'on qualifie en France de « politique de la famille » depuis près d'un siècle. Pour certains, la famille relève de la sphère privée, de la *privacy*, et ne saurait être conçue comme une « affaire d'État ». Ailleurs, on préfère parler des politiques développées en direction des individus dans la famille (politique de l'enfance, de la jeunesse, politique d'égalité hommes/femmes, politique du grand âge, etc.). Parfois encore, l'idée de politique familiale rappelle des périodes particulièrement difficiles de l'histoire contemporaine, notamment celle des régimes autoritaires, voire fascistes. Aussi certaines mesures ne sont-elles pas qualifiées, ailleurs qu'en France, comme relevant du périmètre de la politique familiale, mais d'une politique d'égalité hommes/femmes ou du champ des politiques sociales.

La France est, avec la Belgique, un des pays qui ont le plus tôt et le plus explicitement fait de la famille une affaire d'État. Les enfants y sont considérés comme un bien public et une source de capital humain, en raison du déficit démographique auquel le pays a été confronté au tournant du XIX^e^ et du XX^e^ siècle. Le faible niveau de fécondité tout au long du XIX^e^ et le traumatisme de la Première Guerre mondiale ont été à l'origine d'une forte idéologie nataliste. Toutes les conditions étaient réunies au début du XX^e^ siècle pour faire de la fécondité et de la famille des enjeux pour l'action publique. Vécu comme un problème public prioritaire, le déficit démographique suscite alors un important débat opposant différents courants d'idées comme le familialisme, l'hygiénisme et le natalisme républicains et l'antiétatisme libertaire. Des mouvements sociaux, comme le mouvement familial, cherchent depuis lors à promouvoir les intérêts de certaines catégories de familles, en particulier des familles nombreuses[1]. Le débat est aussi nourri par des expérimentations, comme l'institution du sursalaire familial dans certaines grandes entreprises patriarcales, le complément familial pour certains fonctionnaires dès la fin du XIX^e^ siècle, ou encore la mise en place de caisses de compensation ayant vocation à recevoir et gérer ces compléments salariaux dans les années 1920.

1. Régis Allard, Brigitte Bouquet, Michel Chauvière, Bruno Ribes et Monique Sassier (dir.), *Les implicites de la politique familiale*, Dunod, 2000.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 85.171.115.40 - 22/02/2015 10h45. © C.E.R.A.S

Tous ces éléments ont débouché sur les décrets lois de 1938 et 1939 qui institutionnalisent la politique familiale française comme résolument nataliste. La période du gouvernement de Vichy n'a pas bouleversé radicalement cette orientation, malgré l'importance de la propagande familialiste visant à renforcer l'encadrement normatif de la famille et du rôle maternel. Le décret de 1946 instituant le système français de sécurité sociale a complété cette institutionnalisation en créant la branche famille de la protection sociale. Depuis lors, la politique familiale est un secteur spécifique d'action publique et une composante de l'administration publique.

Cette intervention de l'État en direction de la famille depuis le début du XX^e siècle ne tranche pas pour autant la question du périmètre de cette politique. Les instruments d'action publique y sont très diversifiés : droit civil, allocations universelles et prestations soumises à condition de ressources, services publics, auxquels il faut ajouter certaines mesures de la politique fiscale, de celle du logement, de l'éducation, mais aussi des prestations de revenu minimum et des dispositions de la politique de soins et de retraite[2]. La protection sociale française est en grande partie « familialisée ».

Les acteurs impliqués sont aussi multiples : acteurs gouvernementaux, partis politiques, autorités locales, hauts fonctionnaires au sein des ministères, mais aussi dans les organismes de sécurité sociale, syndicats d'employés et d'employeurs, associations familiales, entreprises, experts, professionnels de la justice, du social, de l'éducation et même, de plus en plus, des organisations internationales comme la Commission européenne ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[3]. La diversité d'instruments et d'acteurs est telle que plusieurs auteurs préfèrent parler « des » politiques familiales et non « de la » politique familiale[4].

Au-delà des allocations

Le niveau de dépenses publiques consacrées aux politiques familiales dépend bien sûr de la définition de ce périmètre. Eurostat compare régulièrement ces niveaux en ne tenant compte que des dépenses d'allocations familiales et des prestations de maternité. Selon ces critères, la France

2. Jacques Commaille, Pierre Strobel, Michel Villac, *La politique de la famille*, La Découverte, 2002.
3. Jacques Commaille et Claude Martin, *Les enjeux politiques de la famille*, Bayard, 1998.
4. *Cf.* Claude Thélot, Michel Villac, *Politiques familiales. Bilan et perspectives*, La Documentation française, 1998 ; Julien Damon, *Les politiques familiales*, Puf, 2006.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 85.171.115.40 - 22/02/2015 10h45. © C.E.R.A.S

consacre 2,6 % de son produit intérieur brut (Pib) à sa politique familiale et se positionne dans le peloton des États les plus généreux ; toutefois après le Luxembourg et le Danemark (4 %), la Suède, l'Allemagne, l'Autriche et la Finlande (environ 3 % de leurs Pib respectifs). Mais cette évaluation ignore de multiples dimensions de la politique familiale française, comme : certaines dépenses de revenu minimum ou de politiques d'accès au logement social (0,5 % du Pib en 2003) ; les déductions fiscales (le quotient familial, créé en 1945 pour réduire le poids de l'impôt en fonction du nombre de personnes à charge dans le ménage représente 0,8 % du Pib) ; la majoration du niveau de pension pour les familles de plus de trois enfants (créée en 1945) ou la pension des mères au foyer créée en 1972 (0,7 % du Pib). Si l'on tient compte de tous ces facteurs, la France consacrerait près de 100 milliards d'euros aux politiques de la famille en 2003, soit près de 5 % de son Pib[5]. Et encore, on n'évoque pas l'investissement public dans l'école maternelle, un volet pourtant essentiel, depuis plus d'un siècle, de la politique en direction de la petite enfance.

Ce problème de définition du champ des politiques familiales est crucial, non seulement pour évaluer le niveau de dépenses publiques, mais aussi pour comprendre le processus de changement à l'œuvre, car les politiques de la famille peuvent être mises implicitement au service d'autres politiques publiques, comme les politiques sociales ou celles de l'emploi.

Des objectifs multiples

Depuis son institutionnalisation après la Seconde Guerre mondiale, la politique familiale a vu ses objectifs considérablement évoluer. De nouveaux problèmes publics sont apparus et ont affecté ce secteur. Mais les nouveaux objectifs se sont plutôt empilés sur les anciens, sans s'y substituer totalement. Pour identifier des étapes dans ce processus, nous distinguons deux systèmes de tensions ou deux couples d'oppositions lisibles dans les objectifs poursuivis.

D'une part, une opposition entre universalité et sélectivité. S'agit-il d'abord de soutenir toutes les familles avec enfants de manière à privilégier les ménages féconds par rapport aux ménages sans enfant ? Ou bien

5. Comme le confirment deux rapports de 2009, celui du Haut conseil de la population et de la famille et un rapport parlementaire de Marie-Françoise Clergeau. Voir aussi Valérie Albouy et Nicole Roth, « Les aides publiques en direction des familles : ampleur et incidence sur les niveaux de vie », rapport du HCPF, 2003. Le Haut conseil de la famille (HCF) estime la somme consacrée aux politiques familiales à 118,5 milliards d'euros pour l'année 2008 (HCF, 2010).

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 85.171.115.40 - 22/02/2015 10h45. © C.E.R.A.S

de donner la priorité aux ménages défavorisés, considérant que la vie familiale présente des risques qui justifient un soutien ciblé des pouvoirs publics ? En somme, deux visions s'opposent ici : une politique familiale spécifique et une politique sociale familialisée. D'autre part, familialisme et individualisme s'opposent. Considère-t-on qu'une politique familiale a vocation à soutenir la famille comme « institution de base de la société », ou vise-t-on les individus dans les familles, en particulier les femmes et les enfants, voire les personnes âgées ?

Ces oppositions sont fondatrices, donnant lieu dès l'origine à d'importants affrontements idéologiques. Elles permettent de repérer des étapes, au gré du renouvellement des priorités de l'agenda politique, avec un glissement de l'universalité vers la sélectivité et du familialisme vers l'individualisme. Elles ne sont pas irréversibles pour autant, dans la mesure précisément où les oppositions perdurent dans le temps et où les rapports de force peuvent s'inverser. À l'aide de ces distinctions, on peut repérer quatre étapes principales.

La politique familiale en quatre étapes

1945-1965

Qualifiée parfois d'âge d'or de la politique familiale, cette période est marquée par un fort familialisme, appelant à défendre un modèle de famille, la famille nucléaire ou la famille fondée sur le modèle de « Monsieur Gagnepain et Madame Aufoyer » et par un certain universalisme. Il est question de soutenir toutes les familles avec enfants (au moins deux), sans tenir compte de leur niveau de revenu. L'objectif principal est de promouvoir la fécondité, en compensant partiellement le coût de l'enfant grâce à un système de prestations familiales universelles soutenu par les associations familiales. La période correspond aussi au baby-boom, ce qui explique en partie l'importance des dépenses consacrées à cette branche de la protection sociale. Au milieu des années 1950, elles représentaient plus de la moitié des dépenses de protection sociale.

1965-1975

La deuxième période est surtout marquée par la reconnaissance des droits des femmes, combinant ainsi universalisme et individualisme. Porté par les mouvements des femmes, ce nouvel enjeu va bouleverser radicalement le droit civil de la famille avec une succession de réformes importantes : régimes matrimoniaux en 1965, réforme de l'autorité parentale en 1970, de la filiation en 1972, du divorce en 1975 et du droit en matière de

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 85.171.115.40 - 22/02/2015 10h45. © C.E.R.A.S

sexualité (loi Neuwirth sur la contraception en 1967 et loi Veil sur l'avortement en 1975).

Principales étapes des politiques de la famille en France

	Familialisme	**Individualisme**
Universalité	1945-1965 Âge d'or de la politique familiale française	1965-1975 Reconnaissance des droits des femmes
Sélectivité	1975-1985 Ciblage des familles les plus vulnérables	1985-2005 Promotion de l'emploi des femmes et de la conciliation vie familiale/vie professionnelle

1975-1985

Un nouvel enjeu politique s'inscrit sur l'agenda : celui des inégalités et des « exclus de la croissance », avec, pour reprendre la formule de Lionel Stoléru, « la redécouverte de la pauvreté dans les pays riches »[6]. D'où une série de nouvelles mesures pour soutenir prioritairement les ménages les plus vulnérables (notamment monoparentaux) en faisant appel au critère de ressources, combinant ainsi sélectivité et familialisme modéré. Si la définition de la famille est bien différente de celle qui a marqué la première période – il est question de reconnaître la diversité des structures et des situations familiales –, la cible demeure les familles au pluriel, avec une focalisation sur les plus vulnérables d'entre elles.

1985-2005

L'augmentation du chômage de masse et la volonté de maîtriser les dépenses de protection sociale transforment progressivement les politiques familiales en adjuvant des politiques d'emploi. De nouveaux objectifs apparaissent, comme la conciliation vie familiale/vie professionnelle, qui ont donné lieu à une nouvelle idéologie : le libre choix[7]. Cette période combine donc individualisme, par la promotion du libre choix et l'individualisation des mesures, et sélectivité, les dispositifs s'adaptant à la diversité des situations et renforçant le dualisme social.

---

6. Lionel Stoléru, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, 1977.
7. Blanche Le Bihan-Youinou et Claude Martin (dir.), *Concilier vie familiale et vie professionnelle en Europe*, Presses de l'EHESP, 2008.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 85.171.115.40 - 22/02/2015 10h45. © C.E.R.A.S

Le rôle central des acteurs

Les politiques de la famille ont considérablement évolué depuis leur institutionnalisation après la Seconde Guerre mondiale. Confrontés à des enjeux et des contextes nouveaux, les gouvernements successifs ont adapté ces politiques et leurs instruments. La tendance des dernières décennies, marquées par de fortes contraintes financières et une logique de maîtrise des dépenses, a consisté à renforcer la sélectivité et le ciblage de ces politiques. Par ailleurs, si les premières politiques de la famille étaient clairement familialistes, en défendant un modèle de famille fondé sur une forte division des rôles des sexes, elles tendent de plus en plus à privilégier les droits des individus dans la famille[8]. La combinaison de ces deux dimensions, qui aide à saisir les phases du changement, montre que celui-ci correspond moins à un processus d'apprentissage, ou d'adaptation de politiques qui auraient échoué, qu'au souci de faire face à de nouveaux défis.

Au cœur du processus, des mécanismes et des vecteurs du changement, il faudrait aussi tenir compte de la dynamique et du système d'acteurs qui y ont contribué. Or n'assiste-t-on pas actuellement à une reconfiguration de la constellation des acteurs de ce domaine d'action publique ? Plusieurs éléments plaident en ce sens : le rôle croissant joué par les collectivités territoriales, qui assument depuis les lois de décentralisation la coordination de nombreux services ; celui des institutions européennes dans l'orientation des politiques nationales ; l'évolution du mouvement familial qui, de porteur d'une idéologie de référence (le familialisme), évolue vers une logique de service aux ménages, mais aussi le renouvellement des élites décisionnaires, avec la disparition du Commissariat au plan, qui fut, durant de nombreuses années, la matrice des principales idées de réforme et le lieu de formation de l'élite de ce secteur. Cette réorganisation du pilotage de ces politiques doit faire face à deux défis de taille : la redéfinition du contrat entre les genres, de façon à favoriser une meilleure égalité entre les femmes et les hommes, mais aussi celui du contrat entre les générations, permettant de tenir compte des inégalités qui se creusent entre celles-ci. L'intensité, l'étendue et le pluralisme du débat public sur ces défis représentent sans conteste des garanties pour préparer l'avenir.

Claude Martin

8. Claude Martin, « Atouts et impasses du familialisme français » *in* Pierre Strobel, *Penser les politiques sociales*, L'Aube, 2008, pp. 153-158.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - - - 85.171.115.40 - 22/02/2015 10h45. © C.E.R.A.S